

# Lettre trimestrielle N° 46

## La 6<sup>e</sup> révision de la Loi sur l'assurance invalidité : « L'assainissement de l'assurance invalidité par la réintégration de l'assuré »

La Loi sur l'assurance invalidité (LAI) va encore connaître une révision prochainement. Alors que la 5<sup>e</sup> révision, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, n'a pas encore déployé tous ses effets, notamment ses effets positifs en matière de maintien d'emploi et de réintégration, et que ses conséquences ne peuvent pas encore être correctement évaluées, un projet de 6<sup>e</sup> révision de la LAI a été proposé en consultation jusqu'au 15 octobre dernier. Pourquoi une telle précipitation ? La votation sur l'augmentation de la TVA en faveur de l'assurance invalidité (AI) du 29 septembre dernier l'explique sans doute. Cet objet, difficile à faire accepter par le peuple, devait, d'après les autorités, s'accompagner de nouvelles mesures d'économies. La population accepterait davantage une augmentation d'impôts si les personnes invalides se voyaient réduire encore leurs droits aux prestations de cette assurance sociale indispensable, mais qui souffre de l'image négative d'un marasme financier dont ses assurés seraient en grande partie responsables.

A force de diffuser et d'alimenter les discours sur les « abus », l'assurance invalidité donne au public une image plus apparentée au gain d'une loterie qu'à celle d'une assurance, c'est-à-dire d'un système solidaire, auquel tout un chacun pourrait un jour avoir à recourir. Or, il convient de le rappeler ici, la 5<sup>e</sup> révision de l'assurance invalidité contenait, à l'origine en 2005, à la fois une modification matérielle de la loi et un financement additionnel. Il s'agissait d'équilibrer les efforts demandés aux assurés par un financement supplémentaire. Ce dernier, reporté, a finalement dû s'adjoindre une sixième proposition de modification de la loi, visant à de nouvelles économies, afin d'être soutenu par la plus grande partie du monde politique et économique, et finalement accepté en votation populaire.

Nous voici donc à nouveau confrontés à une proposition de modification de la Loi sur l'assurance invalidité, qui vise, comme la précédente, à faire des économies.

### LA 5<sup>e</sup> RÉVISION EST-ELLE VRAIMENT UNE RÉUSSITE ?

Alors que l'on évoque les succès de la 5<sup>e</sup> révision, pour engager une 6<sup>e</sup> révision, il est légitime de questionner ces résultats. En 2008, par exemple, l'AI a réduit de 40% les nouvelles rentes par rapport à 2003. Or, la question se pose de savoir si ce recul se fonde sur un jugement juste pour les assurés et sur le fait qu'ils sont réellement plus nombreux à conserver leur emploi ou à être réinsérés. Notre expérience nous montre que les offices AI, en cas de doute, prennent une décision en défaveur de l'assuré, comme en témoigne l'augmentation du nombre des recours. De plus, les nouvelles mesures d'intervention précoce et d'intégration n'ont pas encore prouvé leur efficacité. Aucune donnée ne nous indique si elles permettent aux personnes concernées de retrouver un emploi dans le premier marché du travail. Nous sommes donc d'avis qu'il faut prendre avec prudence les statistiques de diminution du nombre de rentes octroyées et ne pas les corréliser d'emblée avec des réussites sur le plan de l'intégration professionnelle, notamment des personnes atteintes de handicap psychique. Il faut savoir qu'en perdant leur accès à l'AI, les personnes perdent aussi leur droit à des prestations telles que l'hébergement, les ateliers, et sortent des statistiques de l'assurance. Cet état de fait est peut-être une réussite sur le plan des finances de l'AI, mais il est, et notre travail quotidien nous permet de le constater, un drame pour nombre de personnes exclues des prestations. L'AI, en raison de son déficit abyssal au centre de toutes les discussions, subit une pression politique énorme. Cette pression a été reportée, dans la 5<sup>e</sup> révision, sur les assurés qui, rappelons-le, sont des personnes fragiles, en durcissant les conditions d'accès à la rente, et en renforçant l'obligation de collaborer comme les sanctions que les assurés encourent s'ils ne se plient pas à cette collaboration. Enfin, le changement de culture visé par la 5<sup>e</sup> révision, de transformer l'assurance invalidité d'une assurance octroyant des rentes en une assurance de réinsertion requiert, de la part du personnel des offices AI, un

effort très important qui ne pourra porter ses fruits, le cas échéant, qu'après plusieurs années. Dès lors, il semble tout à fait prématuré d'introduire de façon précipitée de nouvelles dispositions qu'ils auront à appliquer alors que celles préconisées par la 5<sup>e</sup> révision font encore partie des nouveaux instruments à disposition des offices AI.

## LE PROJET DE 6<sup>e</sup> RÉVISION: DES ÉCONOMIES POUR L'AI, UNE RUINE POUR LES RENTIERS

Le projet de 6<sup>e</sup> révision de l'assurance invalidité – dont il s'agit là du premier volet, le second étant prévu pour 2010 – a pour objectif d'assainir financièrement l'assurance invalidité par une réduction des dépenses. L'assurance devrait atteindre un équilibre entre recettes et dépenses en 2017 (échéance du financement additionnel par l'augmentation de la TVA limité à cette date). Or, à notre sens, il sera impossible d'y parvenir sans financement supplémentaire, en raison notamment des facteurs exogènes qui ont contribué à l'endettement de cette assurance. Parmi eux, citons: l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes qui ne fait qu'accroître jusqu'à l'âge de l'AVS la durée d'une rente AI pour ses bénéficiaires; l'évolution démographique qui prévoit une augmentation de la proportion de la population ayant l'âge critique du point de vue de l'AI, soit entre 50 et 65 ans; l'allongement de l'espérance de vie des personnes souffrant de handicap congénital. Or, cette première partie de la 6<sup>e</sup> révision est axée sur un « assainissement de l'assurance par une réduction des dépenses ».<sup>1</sup>

Cette réduction des dépenses passe par la révision des rentes en cours, axée sur la réadaptation.

Ce projet de loi contient également une contribution d'assistance, un nouveau mécanisme de financement et le développement d'une concurrence accrue dans l'acquisition des moyens auxiliaires. Dans cette *Lettre trimestrielle*, nous n'évoquerons pas ces deux derniers sujets.

## RÉVISION DES RENTES EN COURS

La 6<sup>e</sup> révision de l'AI, dans le projet proposé, comporte un certain nombre de nouvelles dispositions qui, dans une direction similaire à celle prise par la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, font porter cette fois-ci aux bénéficiaires actuels des prestations de l'assurance la lourde tâche d'assainir financièrement cette institution. Alors que la 5<sup>e</sup> révision prônait « la réintégration plutôt que la rente », la 6<sup>e</sup> révision a pour nouveau refrain « l'assainissement (de l'assurance) par la réintégration (de l'assuré) » et donc « la réintégration après la rente ». Cette révision se propose d'allouer aux personnes qui touchent déjà une rente des aides pour leur

permettre de se réinsérer professionnellement. En effet, la 6<sup>e</sup> révision de l'AI fait le pari qu'un grand nombre de rentiers, à l'écart du marché du travail depuis de nombreuses années, pourraient, dès lors qu'ils suivraient des mesures (mesures de réinsertion; mesure d'ordre professionnel; mesures relevant de la thérapie comportementale, de la psychologie du travail ou de la psychologie sociale; mesures de conseils et d'accompagnement), retrouver un emploi sur le premier marché du travail. Le but de cette révision serait d'améliorer la capacité de gain des bénéficiaires d'une rente de telle sorte qu'une réadaptation devienne possible et que la rente puisse ainsi être réduite ou supprimée. Voici comment ce processus est décrit par le Conseil fédéral:

Dans un premier cas de figure, l'office AI constate une modification notable de l'état de santé de l'assuré: il révisé la rente au sens de l'art. 17 LPGA<sup>2</sup>, ce qui est déjà possible aujourd'hui.

Dans un deuxième cas: il n'y a pas de modification notable de l'état de santé et les faits sont restés inchangés: l'office AI examine s'il s'agit de troubles somatoformes douloureux, de fibromyalgie ou d'une pathologie similaire. Si tel est le cas et que l'atteinte à la santé paraît à l'office AI surmontable par un effort de volonté raisonnablement exigible, ce dernier adapte ou supprime la rente en conséquence.

Dans un troisième cas: il n'y a pas de modification notable de l'état de santé. L'office AI examine alors s'il ne serait pas possible d'améliorer la capacité de gain par des mesures appropriées. Si cette amélioration lui paraît probable, il peut entamer une révision même en l'absence de toute modification notable de l'état de santé.

L'objectif de ces mesures est le suivant: en six ans, diminuer de 12 500 rentes entières le nombre total de rentes (cette diminution touchera un nombre bien supérieur d'assurés puisqu'il y a également des quarts de rentes, des demi-rentes, etc.) Cet objectif, chiffré d'avance, ne tient pas compte de la difficulté du processus de réadaptation, et laisse apparaître clairement la volonté du Conseil fédéral: parvenir à supprimer 5% des rentes, quelle que soit la réalité du potentiel de réadaptation des rentiers.

Ajoutons à cela la suppression prévue des rentes attribuées en raison de troubles somatoformes douloureux, fibromyalgie ou pathologies associées. Ces troubles ayant été jugés objectivement surmontables par le Tribunal fédéral en 2004, ils ne sont plus considérés comme

**2** Art. 17 LPGA: « Révision de la rente d'invalidité et d'autres prestations durables.

1. Si le taux d'invalidité du bénéficiaire de la rente subit une modification notable, la rente est, d'office ou sur demande, révisée pour l'avenir, à savoir augmentée ou réduite en conséquence, ou encore supprimée.

2. De même, toute prestation durable accordée en vertu d'une décision entrée en force est, d'office ou sur demande, augmentée ou réduite en conséquence, ou encore supprimée si les circonstances dont dépendait son octroi changent notablement. »

**1** Assurance-invalidité. 6e révision de l'AI, premier train de mesures. Rapport explicatif, 17 juin 2009, p. 5: <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1696/Bericht.pdf>.

invalidants depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Or, la 6<sup>e</sup> révision prévoit une base légale afin de réviser toutes les rentes attribuées exclusivement pour ces motifs avant 2008 et les supprimera (4 500 rentes entières) quel que soit l'âge de la personne ou la durée d'octroi de la rente.

Les critères selon lesquels il sera décidé de réviser telle ou telle rente pour les autres assurés ne sont pas définis et il est à craindre que les rentes accordées pour invalidité psychique pourront être reconsidérées, notamment en raison du fait que certaines des maladies psychiques sont perçues par l'assurance comme « difficilement objectivables ».

On voit dans ce mécanisme que la seule intention est de supprimer (ou de diminuer) un certain nombre de rentes et donc de réduire encore les dépenses de l'AI. Il est évident aux yeux de nombreux acteurs du domaine, cantons, médecins ou organisations de défense des personnes handicapées, que les chances de réinsertion après plusieurs années d'absence du marché du travail sont minimales, et que la possibilité d'attester d'une capacité de gain « recouvrée » de façon purement théorique ne vise qu'à exclure des assurés du droit aux prestations ou d'en diminuer le montant. Lors de la campagne du référendum contre la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, les employeurs se sont engagés à soutenir les personnes atteintes dans leur santé, à les maintenir en emploi, à les embaucher. Cette promesse a-t-elle été tenue ? Or, ce projet de 6<sup>e</sup> révision parie sur le fait que les employeurs, sans y être fortement incités ou contraints, embaucheront des personnes atteintes dans leur santé et absentes du marché du travail depuis de nombreuses années.

## CONTRIBUTION D'ASSISTANCE

Le projet de 6<sup>e</sup> révision propose également d'instaurer une contribution d'assistance afin de permettre aux personnes handicapées d'engager elles-mêmes des personnes leur fournissant l'aide nécessaire à domicile et de devenir ainsi « employeuses ». Issue du projet pilote « budget d'assistance », cette mesure améliorera les possibilités dont disposeront les personnes handicapées pour mener une vie autonome. Néanmoins, le modèle proposé présente encore des lacunes si importantes que les malades psychiques en sont pratiquement exclus. Dans l'intérêt de ces derniers, il est donc essentiel que les lacunes du projet de consultation soient comblées. Or celui-ci ne prévoit de proposer la contribution d'assistance qu'aux personnes ayant l'exercice des droits civils, ce qui exclut de cette prestation les personnes sous tutelle et les mineurs. Ainsi cela fait dépendre une aide à une vie autonome à domicile de la décision des autorités communales ou régionales compétentes en matière de tutelle, dont les décisions sont prises sur la base de critères différents. Il est certain que de nombreuses personnes sous tutelle sont capables de vivre à domicile de manière autonome avec l'assistance nécessaire. Leur refuser un soutien financier sous la forme d'une

contribution d'assistance revient à pénaliser gravement les personnes ayant un handicap psychique ou mental par rapport aux assurés affectés d'un handicap physique.

En outre, le projet de loi fait dépendre l'accès à la contribution d'assistance du droit à une allocation pour impotent (API). Cette condition serait en soi judicieuse si l'accès à l'API n'était pas actuellement aménagé de manière discriminatoire pour les malades psychiques. Ces derniers sont peu nombreux à bénéficier d'une API pour faire face à leurs besoins spécifiques dans la vie quotidienne, car ils sont souvent considérés comme suffisamment indépendants. En janvier 2008, moins de 900 malades psychiques percevaient une telle allocation, ce qui correspond à moins de 3% du total des bénéficiaires. Il est donc nécessaire de corriger ces éléments discriminatoires du système des API pour éviter que le rattachement du droit à la contribution d'assistance au droit à l'API ne provoque des discriminations.

Le modèle présenté prévoit que seules les personnes engagées dans le cadre d'un contrat de travail pourront travailler comme assistantes. Cette condition revient à exclure les prestations d'assistance fournies par les employés d'organisations spécialisées, telles les associations psychosociales ou les services d'aide et de soins à domicile. Cette restriction priverait la plus grande partie des personnes handicapées psychiques vivant chez elles de la contribution d'assistance. En effet, pour de nombreux malades psychiques, il est souvent nécessaire que l'aide individuelle, qui renforce leur aptitude à prendre des décisions, leur soit fournie par des personnes formées et travaillant pour une organisation spécialisée.

Enfin, c'est en réduisant de moitié l'allocation pour impotent des personnes vivant en institution que le Conseil fédéral prévoit de compenser les surcoûts que cela occasionne pour l'AI. De manière générale, les résidents d'institutions qui touchent des prestations complémentaires (PC) ne seront pas directement touchés par cette diminution, compensée par des PC plus élevées. De fait, l'augmentation des charges pour les cantons se soldera par une pression accrue sur les coûts et l'obligation pour les institutions résidentielles de réaliser des économies, ce qui diminuera l'éventail de leurs prestations en faveur des résidents. Il est injuste que la contribution d'assistance soit pour ainsi dire financée précisément par les personnes handicapées qui ne peuvent pas en profiter en raison du fait qu'elles vivent en institution.

Notons encore que, d'après le projet, la contribution d'assistance doit être absolument neutre en matière de coûts, c'est-à-dire ne rien coûter de plus à l'AI. On voit là que, s'il s'agit d'une innovation importante, le Conseil fédéral ne souhaite pas, à ce stade, l'encourager au-delà d'une vision comptable de la problématique du handicap.

Pour terminer, il serait préférable que la contribution d'assistance fasse l'objet d'un projet à part. En effet, en l'associant aux mesures d'assainissement de l'AI, notam-

ment à la révision des rentes, on court le risque de la voir échouer dans l'éventualité d'un referendum, mené contre ces mesures drastiques d'économies basées sur la révision des rentes en cours.

## EN CONCLUSION

La 6<sup>e</sup> révision se fixe pour objectif principal d'économiser en prétendant réinsérer des personnes invalides sur le marché de l'emploi par des mesures qui augmenteraient leur capacité de gain sans qu'il y ait modification de leur état de santé. Environ 12500 rentes entières seront supprimées. Y aura-t-il 12500 postes à plein temps proposés aux personnes ayant perdu leur droit à la rente ?

La campagne récente de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur le handicap<sup>3</sup> que l'on a pu voir placardée sur les murs de nos villes: «Les handicapés sont incapables de travailler sans s'investir à fond pour leur entreprise», ou bien: «Les handicapés sont malades en permanence et malgré tout ils sont les premiers au bureau le matin», ou encore: «Les handicapés ne travaillent jamais à 100% car ils ne connaissent que l'investissement à 120%», etc., veut donner l'illusion que le monde du travail se laisserait convaincre par des slogans *chocs* d'embaucher des personnes handicapées. En outre, le volontarisme excessif dont sont remplis ces messages ne laisse aucune place à la fragilité des personnes handicapées, et notamment handicapées psychiques, qui ont besoin de postes de travail adaptés à leur état de santé, état de santé que l'on ne peut faire disparaître par des slogans. L'OFAS a déclaré que son but était de faire évoluer les mentalités. C'est un travail de longue haleine que Pro Mente Sana ainsi que toutes les organisations investies dans ce domaine font tous les jours. Une campagne de ce type atteindra difficilement cet objectif. Tout au plus aura-t-elle blessé les gens concernés, sans modifier la vision que la société a du handicap. Affirmer que les personnes handicapées seraient plus capables (travailleraient plus, relèveraient des défis qui nous dépassent) que les autres apparaît excessif et même condescendant, et ce message ne peut que rater sa cible. En effet, les personnes handicapées sont autant capables que les autres de travailler dans une activité adaptée à leur condition, et c'est justement ce que la société à laquelle s'adressent ces messages est réticente à proposer. Le risque de voir cette 6<sup>e</sup> révision amputer l'AI de l'une de ses missions premières, soit «compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux», est réel. Prétendre que les personnes exclues de l'AI retrouveront un emploi, après parfois des années, voire des décennies passées loin du monde du travail, est un leurre.

<sup>3</sup> <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17302.pdf>.

**Lettre trimestrielle  
de l'association romande  
Pro Mente Sana**

Rue des Vollandes 40  
1207 Genève

Tél. 0840 0000 60 (tarif local)

Fax 022 718 78 49

CCP 17-126 679-4

[info@promentesana.org](mailto:info@promentesana.org)

[www.promentesana.org](http://www.promentesana.org)